

radigma per le comunicazioni tra P.A. e cittadini ed imprese, il decreto in esame provvede, altresì, a trasformare l'indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata (INI-PEC) in indice dei domicili digitali presso il Ministero per lo sviluppo economico.

Le comunicazioni tramite i domicili digitali vengono effettuate agli indirizzi inseriti negli elenchi e producono sia riguardo al momento della spedizione che del ricevimento, gli stessi effetti giuridici delle comunicazioni a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno ed equivalgono alla notificazione per mezzo della posta.

Viene abrogata la previsione dell'obbligo di inserire il domicilio digitale nell'anagrafe nazionale della popolazione residente in quanto ancora in fase di sviluppo ed implementazione. Tale adempimento avverrà soltanto al "completamento" dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) (art. 6-*quater*, co. 3, CAD).

Occorre, infine, rilevare come la suddetta riforma evidenzia, con maggior forza, la natura di carta della cittadinanza digitale, della prima parte del CAD, concentrando nelle relative disposizioni, salvo talune eccezioni dovute alla volontà di salvaguardare rinvii esterni contenuti in altre previsioni di legge, una serie di diritti che si rivolgono ai cittadini e alle imprese. In particolare, rilevano in tal senso, il diritto a una identità e a un domicilio digitale, quello alla fruizione di servizi pubblici *online* in maniera semplice e *mobile-oriented*, quello a partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica e quello a effettuare pagamenti *online*.

1.7. La digitalizzazione della P.A.

Occorre a questo punto soffermarsi sul processo di digitalizzazione che ha coinvolto la P.A. La diffusione dello strumento delle ICT e la conseguente informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni è un fenomeno che può essere riscontrato in tutti i Paesi del mondo con diverse modalità e tempistiche. Tale evoluzione ha portato alla nascita del concetto di *e-government*, inizialmente concepito esclusivamente come *office automation*, ed oggi inteso, invece, come quel fenomeno che ha dato vita all'interazione digitale tra amministrazione e privati ed in particolare, alla possibilità, da parte della PA, di offrire servizi *online* a cittadini e imprese. Si parla infatti a tal proposito dei c.d. "servizi di *e-government*", che hanno un significato ben più ampio della definizione di "servizi pubblici", visto che comprendono anche l'offerta dei c.d. servizi amministrativi.

Il processo di digitalizzazione della PA ha suscitato notevole interesse a livello internazionale in quanto strettamente connesso allo sviluppo economico degli Stati, stante la correlazione sussistente tra progresso tecnologico e produttività. In particolare, lo sviluppo dell'*e-government* viene indicato nelle linee programmatiche di intervento nazionali e dell'Unione europea come un fattore cruciale per la competitività di un Paese e per questo motivo, è stato considerato, soprattutto in Europa, come un importante strumento per il superamento della crisi economica.

Oltre che dal punto di vista economico l'uso delle tecnologie nel settore pubblico rileva anche in quanto strumento di riforma e modernizzazione della P.A. Lo sviluppo delle ICT, infatti, costituisce una grande leva per la semplificazione e riorganizzazione dei procedimenti amministrativi contribuendo a promuovere, altresì, a livello organizzativo, un maggiore coordinamento delle competenze e una loro concentrazione a livello centrale. In sostanza l'*e-Government* viene visto come un meccanismo capace di semplificare notevolmente i rapporti tra l'amministrazione ed i cittadini.

Questa visione viene chiarita all'interno della Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2016 sul tema "Verso un atto sul mercato unico digitale" (P8_TA(2016)0009) che dedica un intero capitolo alla PA in rete: l'amministrazione digitale dovrebbe essere considerata una priorità per l'innovazione, in quanto produce un effetto leva su tutti i settori dell'economia. La strumentazione giuridica individuata dal Parlamento europeo quale funzionale allo sviluppo di una P.A. digitale spazia dalla disciplina degli appalti elettronici e documento di gara unico europeo, alla nuvola informatica europea unica e aperta, dallo sportello digitale unico completo e pienamente accessibile, al procedimento digitale unico per le imprese.

La diffusione delle ICT assume importanza, poi, anche ai fini della realizzazione del modello del c.d. *open government* che si incentra sull'idea secondo cui il potere pubblico debba essere esercitato in modo "aperto" e trasparente nei confronti dei cittadini, favorendo in questo modo forme di "democrazia partecipata" o "collaborativa". Tale modello di matrice statunitense è stato esportato a livello internazionale nel corso del 2011 attraverso l'iniziativa di Open Government Partnership (OGP) che ha coinvolto numerosi governi al fine di realizzare congiuntamente alcune attività, sintetizzate in un Piano d'azione, cui peraltro ha aderito anche l'Italia.

Più nel dettaglio, i principi basilari sui quali si fonda l'*open government* sono la trasparenza dell'attività di governo attraverso la pubblicazione delle relative informazioni e la partecipazione costante dei cittadini all'attività della PA in modo tale da consentire a chiunque, la possibilità di fornire idee e conoscenze finalizzate al miglioramento delle politiche pubbliche. In que-

sto modo, oltre a coinvolgere maggiormente i cittadini, il predetto modello garantisce al contempo maggiori controlli sull'operato della P.A.

In tale contesto assume, quindi, un ruolo centrale il concetto di trasparenza che deve essere inteso non solo come possibilità di accedere ai documenti amministrativi e alle relative pubblicazioni *online* delle varie Amministrazioni quanto piuttosto come *open data* ovvero come la possibilità, attribuita a favore di tutti gli operatori pubblici e privati, di accedere alle banche dati in possesso delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 1, co. 1, lett. *1-ter* del CAD specifica che per "dati di tipo aperto" si intendono i dati che: 1) sono disponibili secondo i termini di una licenza o di una previsione normativa che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; 2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti ai sensi della lett. *1-bis*) del CAD, sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati (c.d. *machine readable*); 3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione salvo i casi previsti dall'art. 7 del d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, e secondo le tariffe determinate con le modalità di cui al medesimo articolo.

Le tre caratteristiche – che devono essere congiuntamente rinvenibili in un dato perché possa dirsi aperto – mostrano come si parli di dati aperti o *open* con due differenti accezioni, una giuridica e una tecnica. Nella prima accezione ci si riferisce ai dati che le amministrazioni rendono liberamente disponibili in forza di una licenza d'uso, mentre nella seconda si fa riferimento al formato tecnico dei dati che deve tendere a permettere l'elaborazione automatizzata degli stessi. In altri termini l'aggettivo "*open*" descrive un paradigma di distribuzione e di circolazione del dato, reso accessibile in rete e liberamente utilizzabile da cittadini e imprese.

Il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico è stato disciplinato per la prima volta con la direttiva 2003/98/CE del 17 novembre 2003, recepita con il d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36. Detta direttiva è stata modificata nel giugno 2013 con la direttiva europea 2013/37/UE, recepita con il d.lgs. n. 102/2015, che ha previsto il rafforzamento degli obblighi in materia di accesso alle informazioni degli enti pubblici, limitandone notevolmente i margini di scelta.

La direttiva 2019/1024 ha abrogato la direttiva 2003/98/CE, come modificata dalla direttiva del 2013, a decorrere dal 17 luglio 2021. Entro tale

termine gli Stati membri sono tenuti a recepire le disposizioni di cui alla nuova direttiva.

La modifica legislativa del giugno 2019 si caratterizza per l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione, che vede ora interessate anche le imprese pubbliche.

Sul piano oggettivo la nuova direttiva si caratterizza per obbligare al rilascio dei dati in formato aperto non solo quelli storici ma anche i "dati dinamici", ossia caratterizzati da una elevata volatilità o obsolescenza (come i dati di sensori), i "dati di ricerca", raccolti o prodotti nel corso di ricerche scientifiche e a tal fine utilizzati, nonché le "serie di dati di elevato valore", allo stato individuate nei dati geospaziali, relativi all'osservazione della Terra e dell'ambiente, meteorologici, statistici, relativi alle imprese e alla proprietà delle imprese, nonché alla mobilità.

L'art. 1 del d.lgs. n. 36/2006, come riscritto dal d.lgs. n. 102/2015, impone a tutte le amministrazioni di rendere riutilizzabili i documenti pubblicabili, ossia di rendere fruibili in formato aperto i documenti che, a qualsiasi titolo, sono presenti sul proprio sito istituzionale.

Gli interventi normativi presentano un filo conduttore che è importante evidenziare: la prima direttiva è stata adottata nella prospettiva di favorire il riuso, ma di fatto lasciando ai singoli Stati membri e, a valle, alle singole amministrazioni nazionali ampi spazi di definizione delle modalità di apertura. Il secondo intervento nasce, invece, dalla presa di coscienza del rilevante impatto economico del settore sull'economia dell'Unione europea e risulta essere, proprio per tale ragione, molto più incisivo. Il terzo e ultimo segna definitivamente l'obbligo per tutti i soggetti pubblici, ivi incluse le imprese, e gli enti di ricerca di rilasciare tutti i dati in modalità aperta e, soprattutto, aggiornati, escludendo (o comunque limitando fortemente) ogni ipotesi di licenza esclusiva per favorire la circolazione dei dati e delle informazioni.

Sul piano nazionale già le modifiche introdotte nel 2015 hanno imposto il principio dell'*open data*, privando le singole Amministrazioni del potere di valutare, caso per caso, l'opportunità di consentire o meno il riutilizzo dei dati in loro possesso mediante la pubblicazione degli stessi in formato aperto.

La modifica del d.lgs. n. 36/2006 si inserisce nel solco già tracciato dal Legislatore nazionale che aveva introdotto con l'art. 9 del d.l. n. 179/2012, c.d. Decreto Crescita 2.0, convertito con legge n. 221/2012, importanti novità in materia di *open data*, riscrivendo, tra gli altri, l'art. 52 che ha introdotto nell'ordinamento il principio della c.d. "*open data by default*" in base al quale, qualora un'Amministrazione decida di pubblicare un dato in suo possesso, si presume, che tale dato, sia liberamente riutilizzabile dall'utente, a meno che l'Amministrazione che lo pubblica non dia espresse e contrarie indicazioni.

Nello stesso senso si è orientata la Commissione europea con la Decisione C(2019) 1655 final, con la quale ha scelto di adottare quale licenza *standard* per i propri dati aperti la licenza CC-BY 4.0 e la Creative Commons Universal Public Domain Dedication deed (CC0 1.0) per i dati grezzi, i metadati e gli altri documenti aventi analoga natura (v. par. IV.3.1.).

Grazie all'adozione di politiche volte ad incoraggiare l'uso dei dati e la loro libera distribuzione si promuovono, parimenti, la creatività, le innovazioni imprenditoriali e la nascita di nuovi servizi per i cittadini.

La previsione di dati pubblici in formato aperto ed accessibile rientra, dal 2012, nell'Agenda digitale italiana. In particolare, già nella versione precedente del CAD, di cui al d.lgs. n. 179/2012, si stabiliva che le Amministrazioni e gli altri soggetti vincolati al rispetto della disciplina in esame, dovessero pubblicare nel proprio sito *web* il catalogo dei dati, dei metadati e delle banche dati con i relativi regolamenti afferenti all'accesso telematico ed il riutilizzo. L'indice DESI 2018 incoraggia la PA digitale: la posizione dell'Italia nella classifica europea migliora di ben undici posizioni sul fronte *open data* così come nell'ambito della disponibilità di servizi di *e-government*, benché il livello di sviluppo dei servizi rivolti alle imprese si collochi leggermente al di sotto della media.

Volendo soffermarsi maggiormente sull'evoluzione normativa relativa alla digitalizzazione della PA occorre sottolineare come tale processo sia di matrice sovranazionale essendo parte dell'Agenda digitale europea che costituisce, poi, a sua volta, una delle iniziative faro della strategia Europa 2020. L'Agenda digitale europea mira, infatti, a stabilire il ruolo chiave delle ICT aiutando i cittadini e le imprese ad ottenere il massimo dalle tecnologie digitali grazie alla promozione di una serie di azioni finalizzate alla crescita economica ed occupazionale. In tal modo viene, altresì, favorito il raggiungimento degli obiettivi prefissati per il 2020.

Il legislatore nazionale per rispettare gli impegni dettati a livello europeo, si è dotato, a sua volta, di una Agenda digitale italiana (prevista dall'art. 47 del d.lgs. n. 5/2012) contenente l'insieme di azioni e norme per lo sviluppo delle tecnologie, dell'innovazione e dell'economia digitale.

Un ruolo chiave in tale contesto è stato assunto dall'AgID alla quale è stato attribuito il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi previsti dall'Agenda digitale italiana (in coerenza con l'Agenda digitale europea) ed in particolare, di contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, promuovendo, altresì, l'innovazione e la crescita economica. L'AgID è stata istituita con il d.l. n. 83/2012, convertito con la legge n. 134/2012, ed è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui de-

legato. La predetta agenzia assicura, inoltre, il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale, in attuazione dell'art. 117, co. 2, lett. r), Cost.

Tutte le Amministrazioni sono tenute, ai sensi dell'art. 17 del CAD, ad individuare un Responsabile per la transizione digitale, che è tenuto a coordinare la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità.

I processi di digitalizzazione che hanno coinvolto la PA hanno inciso notevolmente sul versante dell'attività amministrativa, imponendo una semplificazione e standardizzazione dei procedimenti, dovuta principalmente al rispetto di esigenze tecniche comuni. Sul punto è intervenuto anche il CAD, così come riformato dal d.lgs. n. 179/2016, che per garantire l'interoperabilità e la cooperazione applicativa del Sistema Pubblico di Connettività (SPC), ha definito tali caratteristiche all'art. 1, lett. dd) ed ee). Più specificamente, l'interoperabilità è la caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, che interagisce in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi. La cooperazione applicativa, invece, è la parte del Sistema Pubblico di Connettività finalizzata all'interazione tra i sistemi informatici dei soggetti partecipanti, per garantire l'integrazione dei metadati, delle informazioni, dei processi e procedimenti amministrativi.

Da ultimo occorre, poi, richiamare il succitato d.lgs. n. 217/2017, che promuove esplicitamente l'integrazione e l'interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle diverse amministrazioni, garantendo, altresì, ai cittadini e alle imprese il diritto a fruire in maniera semplice e moderna dei diversi strumenti informatico-giuridici di dialogo con le amministrazioni attraverso un'unica interfaccia, una *dashboard* di cittadinanza digitale. Il medesimo provvedimento, infatti, introduce uno specifico diritto per la cittadinanza di usufruire dei servizi offerti dai soggetti pubblici "in forma digitale e in modo integrato" (art. 7, co. 1 del CAD) anche per il tramite del "punto di accesso" di cui all'art. 64-*bis* del CAD. Quest'ultimo articolo dispone che le pubbliche amministrazioni debbano, "in sede di evoluzione", progettare e sviluppare i loro servizi ed i rispettivi sistemi in modo tale da garantire l'integrazione e l'interoperabilità.

La nuova versione del CAD, di cui al suddetto decreto, rafforza, inoltre, anche l'esercizio dei diritti di cittadinanza digitale, accrescendo, peraltro, il livello di qualità dei servizi pubblici e fiduciari in digitale. In particolare, viene istituito presso l'AgID un ufficio del difensore civico e viene aumen-

tata la misura delle sanzioni che la stessa AgID potrà erogare qualora i fornitori di servizi fiduciari violino le regole vigenti esponendo a rischio i diritti di cittadini. La previsione, però, di un ufficio unico a livello nazionale per la tutela dei cosiddetti “diritti digitali” richiede necessariamente che sia messa a disposizione di tale organo una dotazione organica adeguata al tipo di compiti svolti, tanto più che tali attività, come osservato dal Consiglio di Stato, non costituiscono l'unica nuova funzione assegnata all'AgID dal presente intervento normativo (si vedano l'art. 14-*bis*, l'art. 71 del CAD). In definitiva, nell'ottica del nuovo contesto introdotto dalla succitata riforma l'AgID assume un ruolo centrale sia nell'ambito dei rapporti con la cittadinanza che relativamente ai rapporti con le pubbliche amministrazioni.

L'evoluzione tecnologica connessa all'era digitale finisce, quindi, per incidere, profondamente, sul modo di strutturare i procedimenti amministrativi, imponendo l'elaborazione di moduli uniformi per la presentazione di istanze, l'omogeneizzazione della struttura dei siti *web* delle amministrazioni, l'utilizzo del fascicolo elettronico e delle modalità di comunicazione telematiche.

In ultima analisi nel contesto attuale cambia tutto il modo di lavorare dell'amministrazione ed i principi dell'interconnessione e di interoperabilità, che costituiscono i fondamenti dell'amministrazione digitale, prima ancora di essere un requisito tecnologico o una regola tecnica, assumono rilevanza in sede procedimentale come garanzia della cooperazione amministrativa.

Nel percorso di digitalizzazione della PA, si segnala l'istituzione da parte del Governo nel settembre 2016, di una struttura, a supporto del Commissario Straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana di cui all'art. 63, co. 1, del d.lgs. n. 179/2016, denominata “Team per la Trasformazione Digitale”. Compito del Team era di costruire un “sistema operativo” del Paese, individuando i componenti fondamentali per la realizzazione di servizi più semplici ed efficaci per i cittadini, la PA e le imprese, attraverso prodotti digitali innovativi, sicuri e, per quanto possibile, *open source* (v. par. IV.3.1.).

Dal 1° gennaio 2020 la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana è affidata, non più al Commissario Straordinario e al Team, bensì al Dipartimento per la trasformazione digitale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con DPCM del 19 giugno 2019. A tal fine al Dipartimento è attribuito il coordinamento operativo tra le amministrazioni dello Stato, al fine di garantire la massima interoperabilità tra le architetture tecnologiche adottate, nonché l'adempimento degli obblighi internazionali assunti in materia di innovazione tecnologica e digitale. Tra gli incarichi del Dipartimento anche quello di vigilare sul sistema preposto alla gestione di tutti i pagamenti elettronici alla pubblica amministrazione.